



Beschluss des Stadtrats

vom 9. Februar 2022

GR Nr. 2021/431

Nr. 118/2022

Schriftliche Anfrage von Dr. David Garcia Nuñez und Dr. Michael Graff betreffend Beschaffungskoordination, Verhaltenskodex für Vertragspartnerinnen und Vertragspartner der Stadt, generelle Beurteilung der bisherigen Praxis des Kodex sowie mögliche Anpassung zum Ausschluss von Unternehmen, die wegen Korruption und Fehlverhalten verurteilt wurden oder ihr Einkommen in einem der Länder gemäss schwarzer OECD-Liste versteuern

Am 3. November 2021 reichten Gemeinderat Dr. David Garcia Nuñez und Gemeinderat Dr. Michael Graff (beide AL) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2021/431, ein:

Gemäss eigenen Angaben will die Stadt Zürich «nachhaltig beschaffen und mit Vertragspartnerinnen Zusammenarbeiten, welche die Nachhaltigkeit in wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Hinsicht gewährleisten». Zu diesem Zweck hat sie einen Verhaltenskodex verfasst und bereits vor einigen Jahren genehmigt (STRB 347/2016). Solche Regelwerke sind in der Zwischenzeit in vielen Städten gängig, wobei es durchaus Orte gibt, welche bei der Definition der ethischen und Transparenzziele ehrgeiziger als die Stadt Zürich sind und problematische Bereiche wie die Praxis der Steuerhinterziehung in ihren Richtlinien integriert haben.

Um beurteilen zu können, wie sich die Praxis des Verhaltenskodex bewährt hat, bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Warum bezieht sich der Verhaltenskodex ausschliesslich auf die aktuelle Situation der Vertragspartnerinnen und den aktuellen Vertragsgegenstand? Besteht damit nicht die Gefahr, dass die Stadt mit Unternehmen Geschäfte macht, die sich in der Vergangenheit bzw. anderswo ein problematisches Verhalten aufweisen bzw. aufgewiesen haben?
2. Gilt der Verhaltenskodex auch bei jenen Unternehmen, die in (Teil-)Besitz der Stadt sind und die nicht als Dienstabteilungen geführt werden? Wenn nicht: Wie begründet der Stadtrat diesen Unterschied bei der Festlegung von ethischen Grundsätzen?
3. Wie viele Verträge sind in der Vergangenheit aufgrund einer Verletzung der im Verhaltenskodex erwähnten Regeln nicht zustande gekommen bzw. mussten aufgelöst werden? (Bitte um tabellarische Zusammenstellung bei generischer Nennung der Gründe).
4. Warum reicht der Stadt zur Einhaltung des Verhaltenskodex eine Selbstdeklaration, wo sie in anderen Bereichen (Einbürgerung, Wohnungsmiete) auf die Bestätigung von manchen Sachverhalten durch Dritte (Strafregisterauszug, Betreibungsauszug) besteht?
5. Wie überprüft die Stadt, ob die «Integritätsklausel» (S.2) während der Vertragsdauer tatsächlich eingehalten wird? Wie und in welchen Abständen wird das Einhalten derselben intern überprüft?
6. Im Kapitel «ökologische Nachhaltigkeit» (S. 2) werden «ökologische Anforderungen» unspezifisch erwähnt: Worum handelt es sich hierbei? (bitte um Nennung mehrerer Beispiele). Gelten diese Anforderungen nur für die vereinbarte Produkte/Dienstleistungen oder sind auch deren Produktionsmethoden und Transporte mitgemeint?
7. Wie überprüft die Stadt, ob die im Verhaltenskodex erwähnten «Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutzbestimmungen» tatsächlich eingehalten werden? Wie erfährt die Stadt, ob es im Verlauf der Zeit zu einer Verletzung derselben kommt? Musste die Stadt in der Vergangenheit diesbezüglich selbst pro aktiv werden und einer ihrer Vertragspartnerinnen anzeigen?



2/7

8. Bei der «Erklärung zur Einhaltung des Verhaltenskodex für Vertragspartnerinnen der Stadt Zürich» werden «Folgen bei Nichteinhaltung des Verhaltenskodex durch Vertragspartnerinnen» erwähnt. Hierbei werden keine Sanktionen für die Unternehmen, welche die Integrität- und/oder die ökologischen Regeln gebrochen haben, genannt. Wäre es möglich diese zwei Fehlverhalten auch auf diese Liste aufzunehmen?
9. Ist der Stadtrat gewillt, zukünftig den Verhaltenskodex so anzupassen, dass Unternehmen, die in den letzten 5 Jahren wegen Korruption und/oder ökolog, Fehlverhalten rechtskräftig verurteilt wurden, von Verträgen mit der Stadt ausgeschlossen werden?
10. Ist der Stadtrat gewillt, zukünftig den Verhaltenskodex so anzupassen, dass Unternehmen, dass Geschäftspartnerinnen, die mangels Solidarität mit der Gemeinschaft ihr Einkommen in einem der Länder, die auf der schwarzen OECD-Liste (<https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/>) stehen, versteuern, nicht mehr als Vertragspartnerinnen der Stadt fungieren können?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Gemäss Art. 11 lit. e Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB, SR 172.056.5) sind bei der Vergabe von Aufträgen die Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu beachten. Dementsprechend verlangt § 8 Submissionsverordnung (SubmV, LS 720.11) von der Vergabestelle, vertraglich sicherzustellen, dass die Anbietenden die geltenden Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen sowie die Gleichbehandlung von Frau und Mann einhalten (Abs. 1 lit. a) und Dritte, denen sie Aufträge weiterleiten, ebenfalls vertraglich auf diese Regeln verpflichten (Abs. 1 lit. b). Als Arbeitsbedingungen gelten die Vorschriften der Gesamt- und Normalarbeitsverträge und, wo solche fehlen, die orts- und berufsüblichen Vorschriften (Abs. 2). Die Anbietenden haben auf Verlangen die Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen und der Arbeitsbedingungen sowie die Erfüllung der Zahlungspflichten gegenüber Sozialinstitutionen und der öffentlichen Hand nachzuweisen oder die Vergabestelle zur Nachprüfung zu bevollmächtigen (Abs. 3). Anbietende, welche diese Anforderungen nicht erfüllen, werden von der Teilnahme am Verfahren gemäss § 4a Abs. 1 lit. g Gesetz über den Beitritt zur IVöB (BetG, 720.1) ausgeschlossen. Nach § 39 Abs. 1 SubmV kann die Vergabestelle die Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen kontrollieren oder kontrollieren lassen; schwere Widerhandlungen werden durch Verwarnung, Widerruf des erteilten Zuschlags oder Ausschluss von künftigen Vergaben für eine Dauer von bis zu fünf Jahren geahndet (§ 4b Abs. 1 BetG i. V. m. § 39 Abs. 1 SubmV).

Zur Umsetzung dieser Anforderungen hat der Stadtrat mit Stadtratsbeschluss (STRB) Nr. 459/2010 die Richtlinien «Soziale Nachhaltigkeit» erlassen und Instrumente zur Umsetzung beschlossen, wie die Vertragspartnerinnen und Vertragspartner vertraglich zur Einhaltung der Anforderungen gemäss § 8 SubmV verpflichtet werden sollen. Dies sind zunächst die Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) der Stadt, der Verhaltenskodex für Vertragspartnerinnen und Vertragspartner sowie das Firmenprofil / Selbstdeklaration. In diesen drei Dokumenten sind Kontrollmöglichkeiten und Sanktionen vorgesehen, so insbesondere externe Audits, Nachweis durch Zertifikate sowie die Überprüfung von Lohngleichheit.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:



3/7

Frage 1

Warum bezieht sich der Verhaltenskodex ausschliesslich auf die aktuelle Situation der Vertragspartner_innen und den aktuellen Vertragsgegenstand? Besteht damit nicht die Gefahr, dass die Stadt mit Unternehmen Geschäfte macht, die sich in der Vergangenheit bzw. anderswo ein problematisches Verhalten aufweisen bzw. aufgewiesen haben?

Die Einhaltung und Überwachung der Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen ist von Gesetzes wegen als Daueraufgabe der Beteiligten ausgestaltet. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat sich in diesem Zusammenhang zur Frage geäussert, ob die Berücksichtigung von in der Vergangenheit liegenden Verstössen im Rahmen eines Vergabeverfahrens möglich ist. Es kam zum Schluss, dass eine solche Berücksichtigung problematisch ist und hielt fest, dass eine rechtsgenügende Klärung von Vorwürfen, die nicht mit der aktuellen Vergabe zusammenhängen, schon aus zeitlichen Gründen nicht Sache der Vergabestelle oder der mit einer Submissionsbeschwerde befassten Rechtsmittelinstanz sein kann. Auch könnten die Sanktionen unverhältnismässig werden, wenn derselbe Verstoss in allen Vergabeverfahren geltend gemacht werden dürfte, an welchen sich der fragliche Anbieter beteiligt (vgl. dazu den Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich vom 21. Mai 2008, VB.2007.00540 E. 3.6). Das Gericht hielt im Entscheid weiter fest, dass es sich zudem nur rechtfertige, im Rahmen eines Vergabeverfahrens diejenigen Widerhandlungen gegen Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen zu berücksichtigen, welche für die fragliche Vergabe von Bedeutung sind.

Vor diesem Hintergrund ist die Stadt gehalten, die Angebote der Vertragspartnerinnen und Vertragspartner für den ausgeschriebenen Beschaffungsgegenstand zum Zeitpunkt der Einreichfrist zu beurteilen. Bei einer Ausschreibung stellt die Stadt aber nicht alleine auf den (aktuellen) Verhaltenskodex ab, sondern verlangt regelmässig auch Referenzangaben und weitere Informationen vom Unternehmen, um die konkrete Eignung für den jeweiligen Auftrag zu prüfen. So holt sie als öffentliche Auftraggeberin regelmässig auch Referenzauskünfte zum Unternehmen ein. Diese Eignungsprüfung einerseits sowie andererseits die teilweise bereits bestehenden Geschäftsbeziehungen führen dazu, dass die ausgewählten Vertragspartnerinnen oder Vertragspartner und deren Geschäftstätigkeit in der Regel bekannt sind und damit auch eine vergangenheitsbezogene Betrachtung (im rechtlich zulässigen Rahmen) miteinfliesst.

Gleichzeitig hat die Stadt aus vergaberechtlicher Sicht jederzeit die Möglichkeit, bei Missachtung des Verhaltenskodexes die Vertragspartnerinnen oder Vertragspartner von künftigen Verfahren über einen Zeitraum von längstens fünf Jahren von Vergabeverfahren auszuschliessen. In einem solchen Fall ist die Stadt gehalten, einen Ausschluss aus Gründen des Rechtsschutzes und des rechtlichen Gehörs mittels rechtsmittelfähigem Entscheid zu verfügen. Liegt ein solcher Ausschluss gegen einen Anbieter vor, lässt die Stadt über den definierten Zeitraum diesen nicht mehr an öffentlichen Beschaffungen teilnehmen. Davon hat die Stadt bis Ende 2021 einmal Gebrauch gemacht und das Unternehmen für fünf Jahre von künftigen Vergaben rechtskräftig ausgeschlossen.



4/7

Frage 2

Gilt der Verhaltenskodex auch bei jenen Unternehmen, die in (Teil-)Besitz der Stadt sind und die nicht als Dienstabteilungen geführt werden? Wenn nicht: Wie begründet der Stadtrat diesen Unterschied bei der Festlegung von ethischen Grundsätzen?

Der Verhaltenskodex findet auch bei solchen Unternehmen grundsätzlich Anwendung, die im Wesentlichen im Besitz der Stadt sind. Es gibt einzelne Unternehmen, welche beim Verhaltenskodex gewisse inhaltliche Anpassungen oder Ergänzungen vorgenommen haben, da der Verhaltenskodex der Stadt nicht in allen Punkten auf die jeweiligen Unternehmen angewendet werden können.

Frage 3

Wie viele Verträge sind in der Vergangenheit aufgrund einer Verletzung der im Verhaltenskodex erwähnten Regeln nicht zustande gekommen bzw. mussten aufgelöst werden? (Bitte um tabellarische Zusammenstellung bei generischer Nennung der Gründe).

Anbietende müssen den Verhaltenskodex bereits während des Ausschreibungsverfahrens mit der Angebotseinreichung unterzeichnen. Tun sie das nicht, werden sie vom Verfahren aufgrund der Nichterfüllung von Eignungskriterien bzw. der Teilnahmebedingungen vom Verfahren ausgeschlossen. In diesen Fällen kommt zwangsläufig auch kein Vertrag zustande. Eine Zusammenstellung zu diesen Fällen gibt es nicht, da sich diese Konstellation bereits vor Abschluss des Vergabeverfahrens ergibt und daher nicht statistisch erfasst wird.

Die Stadt musste bislang noch keinen Vertrag aufgrund einer Verletzung des Verhaltenskodex auflösen.

Frage 4

Warum reicht der Stadt zur Einhaltung des Verhaltenskodex eine Selbstdeklaration, wo sie in anderen Bereichen (Einbürgerung, Wohnungsmiete) auf die Bestätigung von manchen Sachverhalten durch Dritte (Strafregisterauszug, Betreibungsauszug) besteht?

Eine Selbstdeklaration schliesst eine Bestätigung durch Dritte nicht aus. Die Stadt verlangt bei Ausschreibungen in Bereichen, die im Zusammenhang mit Arbeitsschutz- und Arbeitsbedingungen als heikel gelten, als Ergänzung zum Verhaltenskodex eine Drittbeurteilung, welche belegt, dass die Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsbedingungen eingehalten sind. So mussten bspw. bei grösseren Textilausschreibungen in den letzten Jahren die Einhaltung der durch die Schweiz ratifizierten internationalen Kernarbeitsnormen (8 ILO-Konventionen zu Arbeits- und Sozialstandards, inklusive Verbot von Kinderarbeit) bei der Konfektionierung durch ein Drittaudit belegt werden. Sodann müssen bei Ausschreibungen in den Bereichen Bau, Reinigungen und Sicherheit die Anbietenden neben dem Verhaltenskodex auch regelmässig und zwingend GAV-Bescheinigungen der Paritätischen Kommissionen beilegen, welche belegen, dass die GAV-Vorgaben von den Unternehmen eingehalten werden.

Gleichzeitig nehmen an öffentlichen Beschaffungen der Stadt auch viele KMU teil. Bei Ausschreibungen, die nicht in die heiklen Bereiche fallen, muss die administrative Belastung für solche Unternehmen im Rahmen bleiben, weshalb auch die Bestätigung, wonach der Verhaltenskodex eingehalten wird, in der Regel ausreichen muss.



5/7

Frage 5

Wie überprüft die Stadt, ob die «Integritätsklausel» (S.2) während der Vertragsdauer tatsächlich eingehalten wird? Wie und in welchen Abständen wird das Einhalten derselben intern überprüft?

Die Bekämpfung der Korruption bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ist ein zentrales Thema. Mit dieser Klausel im Verhaltenskodex stellt die Stadt sicher, dass die städtischen Vertragspartnerinnen und Vertragspartner kontinuierlich für dieses Thema sensibilisiert sind und bleiben.

Korruption kann grundsätzlich viele Formen annehmen. Im Zentrum stehen die Gewährung und die Annahme geldwerter Vorteile, auf die kein gesetzlicher Anspruch besteht. Solche Tatbestände erfordern sichere Kenntnis über einen solchen Vorfall; der Verdacht alleine genügt nicht. So muss bspw. eine Untersuchung durch die Strafuntersuchungsbehörden gegen eine Vertragspartnerin oder einen Vertragspartner eröffnet worden sein. Erhält die Stadt davon Kenntnis – bspw. über die Medien, von Mitbewerbenden oder in Vertragsgesprächen mit den Vertragspartnerinnen oder Vertragspartnern – kann sie umgehend reagieren und gegebenenfalls den Vertrag mit der Vertragspartnerin auflösen.

Frage 6

Im Kapitel «ökologische Nachhaltigkeit» (S. 2) werden «ökologische Anforderungen» unspezifisch erwähnt: Worum handelt es sich hierbei? (bitte um Nennung mehrerer Beispiele). Gelten diese Anforderungen nur für die vereinbarten Produkte/ Dienstleistungen oder sind auch deren Produktionsmethoden und Transporte mitgemeint?

Dies ist von der Ausschreibung im Einzelfall abhängig. Für jede Beschaffung definiert die Stadt die für den konkreten Beschaffungsgegenstand passenden ökologischen Anforderungen. Grundlage dafür bildet die Richtlinie ökologische Anforderungen im Beschaffungsprozess (STRB Nr. 976/2014), welche das Vorgehen wie entsprechende Anforderungen in die jeweiligen Einkäufe der Stadt zu integrieren sind, definiert. Diese beziehen sich einerseits auf die Produkte sowie Dienstleistungen und andererseits selbstverständlich auch auf deren Produktionsmethoden (Kapitel 4.2.1 Richtlinie) sowie den Transport (Kapitel 4.4.2 Richtlinie). Darüber hinaus werden die Anbieterinnen verpflichtet, beim Einsatz von Fahrzeugen für die Lieferung usw., strenge Anforderungen zur Luftreinhaltung der eingesetzten Fahrzeuge einzuhalten.

Als Beispiele für ökologische Anforderungen können die Kreislauffähigkeit, die minimalen Ressourcenverbräuche (z. B. Pestizideinsatz, viele graue Energie und Treibhausgase, hohe Energieverbräuche während des Gebrauchs oder allfällige Umweltprobleme bei der Entsorgung), der Bezug von Ökostrom, anerkannte Labels, die Reparaturfähigkeit eines Produkts oder ökologische Transportverpackungen genannt werden.

Der Verhaltenskodex nimmt vor diesem Hintergrund Bezug auf die entsprechend definierten Anforderungen in der jeweiligen Ausschreibung. Diese sind dann im konkreten Einzelfall verbindlich.



6/7

Frage 7

Wie überprüft die Stadt, ob die im Verhaltenskodex erwähnten «Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutzbestimmungen» tatsächlich eingehalten werden? Wie erfährt die Stadt, ob es im Verlauf der Zeit zu einer Verletzung derselben kommt? Musste die Stadt in der Vergangenheit diesbezüglich selbst pro aktiv werden und eine_r ihrer Vertragspartner_innen anzeigen?

In Vertragsgesprächen mit den Vertragspartnerinnen und Vertragspartnern wird die Einhaltung des Verhaltenskodex thematisiert und die Einhaltung jeweils nochmals bekräftigt. Erweckt eine Vertragspartnerin oder ein Vertragspartner in diesen Gesprächen Zweifel hinsichtlich der Einhaltung der Bestimmungen im Verhaltenskodex, holt die Stadt zusätzliche Erkundigungen ein. So hat sie die Möglichkeiten, die Einhaltung des Verhaltenskodex durch den Beizug unabhängiger Dritter überprüfen zu lassen oder sich bspw. eine GAV-Bestätigung der paritätischen Kommissionen aushändigen zu lassen. Die Stadt nimmt somit bei allfälligen Verdachtsmomenten im Rahmen ihrer regelmässigen Kontakte die Thematik wie oben dargelegt aktiv auf.

Im Baubereich werden zudem vor Ort auf der Baustelle durch die Bauführenden und Sicherheitsbeauftragten (SIBE) im Einzelfall Kontrollen direkt durchgeführt.

Als weitere Massnahme und um bessere Gewissheit zu haben, dass kein Fehlverhalten vorliegt, kann die Stadt das Einhalten von Arbeits- und Sozialstandards mit einem externen Drittaudit bereits bei der Ausschreibung einfordern. Dies gilt insbesondere für das Einhalten der ILO-Kernarbeitsnormen für Produktgruppen mit erhöhtem Kontrollbedarf (gemäss der Richtlinie soziale Nachhaltigkeit in der Beschaffung), wie beispielsweise Textilien, Natursteine, handgenähte Bälle etc. So wird bei grösseren Textilausschreibungen als zwingendes Teilnahmekriterium ein Drittaudit auf Stufe Konfektion verlangt, mit Bezug auf die ILO-Kernarbeitsnormen (vgl. Antwort zur Frage 4). Bei Natursteinen wird ein Herkunftsnachweis verlangt und falls die Steine von ausserhalb Europas kommen, muss ein Zertifikat zur Befolgung der ILO-Kernarbeitsnormen und ein externes Audit zur Belegung der fairen Arbeitsbedingungen nachgewiesen werden (z. B. Fair Stone Standard oder Xertifix). Dieses kann bei den Baustellenkontrollen jederzeit verlangt werden.

Frage 8

Bei der «Erklärung zur Einhaltung des Verhaltenskodex für Vertragspartnerinnen der Stadt Zürich» werden «Folgen bei Nichteinhaltung des Verhaltenskodex durch Vertragspartnerinnen» erwähnt. Hierbei werden keine Sanktionen für die Unternehmen, welche die Integrität- und/oder die ökologischen Regeln gebrochen haben, genannt. Wäre es möglich diese zwei Fehlverhalten auch auf diese Liste aufzunehmen?

Die Integritätsklausel sowie die ökologische Nachhaltigkeit sind Bestandteile des Verhaltenskodexes. Die Vertragspartnerinnen und Vertragspartner erklären sich mit der Einhaltung des Verhaltenskodex auch mit diesen beiden Regeln einverstanden und bestätigen, dass sie diese einhalten. Dies bedeutet im Umkehrschluss gleichzeitig, dass eine Verletzung dieser beiden Regeln zu einer Sanktion gemäss Verhaltenskodex (s. Antwort auf Frage 1) führt. Im Rahmen der Revision der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB 2019), welche im Kanton Zürich voraussichtlich 2023 in Kraft treten wird, wird der Stadtrat aber eine Präzisierung in dieser Hinsicht prüfen.



7/7

Frage 9

Ist der Stadtrat gewillt, zukünftig den Verhaltenskodex so anzupassen, dass Unternehmen, die in den letzten 5 Jahren wegen Korruption und/oder ökolog. Fehlverhalten rechtskräftig verurteilt wurden, von Verträgen mit der Stadt ausgeschlossen werden?

Mit der revidierten IVöB 2019 werden die Ausschlussgründe erweitert. So besteht neu insbesondere die Möglichkeit, auch vertragswidriges Verhalten zu sanktionieren. Der Stadtrat wird vor diesem Hintergrund eine Anpassung des Verhaltenskodex in diesem Zusammenhang – und mit Blick auf die Revision der IVöB 2019 – prüfen.

Frage 10

Ist der Stadtrat gewillt, zukünftig den Verhaltenskodex so anzupassen, dass Unternehmen, dass Geschäftspartner_innen, die mangels Solidarität mit der Gemeinschaft ihr Einkommen in einem der Länder, die auf der schwarzen OECD-Liste (<https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/>) stehen, versteuern, nicht mehr als Vertragspartner_innen der Stadt fungieren können?

Die Stadt hat keine Vertragsbeziehungen mit Unternehmen, die ihr Einkommen in einem dieser Ländern versteuern und beabsichtigt unter Berücksichtigung der Ausschreibungen auch nicht, solche in Zukunft einzugehen. Da keine solche Fälle bekannt sind, verzichtet der Stadtrat auf eine Anpassung des Verhaltenskodex in dieser Hinsicht.

Im Namen des Stadtrats
Die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti